

Démocratie et droits de l'homme

Journal
électronique
de l'Agence
d'information
des Etats-
Unis

Juillet
1997

Vol. 2 No. 3

*Les relations
militaro-civiles
dans une
démocratie*

Démocratie et droits de l'homme

Les relations militaro-civiles dans une démocratie

Fait rare parmi les nations du monde, les Etats-Unis n'ont jamais subi de coups d'Etat militaires ni le joug arbitraire d'une dictature. D'aucuns estiment que c'est George Washington lui-même qui établit le précédent peu après la guerre d'Indépendance, lorsqu'il refusa de soutenir ses soldats qui se mutinaient pour n'avoir pas reçu leur solde. D'autres avancent l'argument selon lequel le peuple des Etats-Unis, que ce soit en période de prospérité ou d'épreuve, a toujours reconnu la prééminence de l'autorité civile sur les forces armées. Quelle qu'en soit la raison, cette tradition du « soldat-citoyen » est bien ancrée aux Etats-Unis depuis plus de deux cents ans.

Pourtant, dans le monde d'aujourd'hui, le rôle du soldat-citoyen subit une évolution constante. De nos jours, si on ordonne à des soldats de construire des ponts, c'est plus souvent à titre d'artisans de paix que dans le



Photo Combat Camera/PHCM Terry Mitchell, USN

contexte d'une opération de guerre. Les armées participent en outre à des exercices qui sont destinés à rassembler militaires et civils dans des missions de type humanitaire, de maintien de la paix et de sauvetage.

Dans la présente revue, M. Allen Holmes, vice-ministre de la Défense chargé des opérations spéciales et des conflits de faible intensité, souligne l'importance des relations militaro-civiles et en analyse les perspectives d'avenir dans un monde en pleine mutation. L'historien militaire David Trask étudie la primauté du pouvoir civil américain sur les forces armées, de la naissance de la nation jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, dans une adaptation de l'opuscule « Démocratie et défense : la primauté de l'autorité civile sur le pouvoir militaire aux Etats-Unis » diffusé par

l'USIA. M. Louis Goodman, doyen de la faculté de diplomatie internationale à l'université Américaine, poursuit l'analyse des relations militaro-civiles depuis la Deuxième Guerre mondiale et en esquisse les perspectives d'avenir. Enfin, dans un entretien accordé à David Pitts, journaliste de l'USIA, le général John Sheehan, commandant en chef des forces alliées dans l'Atlantique, explique la manière dont le Partenariat pour la paix, initiative de l'OTAN, aide les pays membres de l'Organisation à renforcer les relations militaro-civiles dans les Etats démocratiques naissants.

Ci-dessus : un technicien militaire américain soigne un petit Somalien à Mogadiscio dans le cadre d'un programme d'action civique médicale. Il arrive souvent, de nos jours, que les soldats participent à des actions humanitaires et pacifiques au lieu de se préparer à la guerre.

Démocratie et droits de l'homme

Revue
électronique
de l'Agence
d'information
des Etats-Unis

Sommaire *Les relations militaro-civiles dans une démocratie*

D O S S I E R

Les affaires civiles: réflexions de l'avenir 6

Allen Holmes, vice-ministre de la Défense des Etats-Unis
chargé des opérations spéciales et des
conflits de faible intensité.

Démocratie et défense: la primauté du pouvoir civil sur l'armée aux Etats-Unis 12

David Trask, ancien historien-chef du Centre de l'histoire
militaire de l'armée de terre des Etats-Unis.

A N A L Y S E

Les relations militaro-civiles dans l'après-guerre froide. 21

Louis Goodman, doyen de la faculté de diplomatie
internationale de l'université Américaine de Washington.

Le partenariat pour la paix. 26

Entretien avec le général John Sheehan, commandant
en chef des forces alliées de l'Atlantique.

Démocratie et droits de l'homme

Revue
électronique
de l'Agence
d'information
des Etats-Unis

Vol. 2 No. 3
Bureau of
Information
U.S. Information
Agency
ejdemos@usia.gov

Juillet
1997

Directeur de la publication Judith S. Siegel
Directeur de la rédaction Mark Smith
Rédactrice en chef Deborah M. S. Brown
Rédacteurs en chef adjoint Wayne Hall
Version Internet Victoria Silverman
Rédacteur associé David Pitts
Assistante de rédaction Patricia Faunce
Recherche de documentation Carol Norton
. Barbara Sanders
Conception graphique Diane Woolverton
Assistante artistique Sylvia Scott

Conseil de rédaction Howard Cincotta
. Rosemary Crockett
. Judith S. Siegel

Les revues électroniques diffusées à intervalle de trois semaines par l'USIA dans le monde entier examinent les principales questions d'actualité intéressant les Etats-Unis et la communauté internationale. Dans cinq numéros distincts – Perspectives économiques, Dossiers mondiaux, Démocratie et droits de l'homme, Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis et La Société américaine – elles présentent des articles de fond, des analyses, des commentaires et des renseignements de base sur un thème donné. Les versions arabe, espagnole, française, portugaise et russe suivent d'une quinzaine de jours la version anglaise. Les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas nécessairement le point de vue du gouvernement des Etats-Unis. Le contenu de ces revues peut être librement reproduit à l'extérieur des Etats-Unis, sauf indication contraire. Les numéros les plus récents ainsi que les archives sont accessibles sur le WWW de l'Internet à la page d'accueil des Revues du Service d'information des Etats-Unis (USIS), soit <http://www.usia.gov/journals/journals.htm>. Veuillez adresser toute correspondance soit à votre centre local de l'USIS, soit à la rédaction: Editor, Issues of Democracy, Democracy and Human Rights – I/TDHR, U.S. Information Agency, 301 4th Street, S.W., Washington, DC 20547, Etats-Unis d'Amérique. Courrier électronique: ejdemos@usia.gov.

Les affaires civiles :

Reflexions de l'avenir

H. Allen Holmes

Dans un monde où les affrontements militaires vont en décroissant, l'appareil militaire des Etats-Unis s'intéresse désormais de plus en plus au rétablissement des infrastructures endommagées par la guerre, par exemple la reconstruction de ponts, le forage de puits et le déminage des terres arables. Dans un discours prononcé à la Conférence mondiale de 1997 sur les affaires civiles, M. Holmes, vice-ministre de la Défense des Etats-Unis chargé des opérations spéciales et des conflits de faible intensité, décrit les aspects civils des opérations qu'entreprennent aujourd'hui les forces militaires dans de nombreux endroits du monde.

A l'aube du XXI^e siècle, les Etats-Unis sont confrontés à un environnement à la fois dynamique et incertain dans le domaine de la sécurité. D'un côté, nous sommes dans une période riche de possibilités stratégiques : avec la fin de la guerre froide et la dissolution du Pacte de Varsovie, le danger d'une guerre mondiale a reculé. Les valeurs auxquelles nous sommes attachés – la démocratie et l'économie de marché – progressent dans de nombreuses parties du monde. En même temps, la transformation de l'économie mondiale et la prolifération des réseaux internationaux d'information continuent de transformer la civilisation, le commerce et les interactions à l'échelle mondiale.

D'un autre côté, le monde demeure un lieu extrêmement incertain, chargé de menaces de plus en plus complexes et dangereuses pour la sécurité. Nous sommes toujours confrontés à un certain nombre de graves dangers au niveau régional, que ce soit en Asie du sud-ouest, au Proche-Orient ou en Extrême-Orient. En outre, comme nous avons pu le constater en Somalie, dans l'ancienne Yougoslavie et, plus récemment encore, dans des endroits tels que le Zaïre, des Etats en crise ou au bord de la crise

menacent de susciter de l'instabilité, des conflits internes et des drames humanitaires. Dans certains cas, des gouvernements perdront leur capacité de maintien de l'ordre public et de satisfaction des besoins de leur population, créant ainsi des conditions propices aux émeutes, à la famine, au mouvement massif de réfugiés à travers les frontières internationales et à des actes d'agression de la part des pays voisins.

Dans ce contexte, le travail de nos forces d'affaires civiles est devenu de plus en plus important. En quatre ans seulement, nous avons constaté un accroissement notable de la part des affaires civiles dans les opérations militaires autres que belligérantes. De plus, comme ils reconnaissent la valeur des affaires civiles, les responsables et les planificateurs de nos forces classiques participent de plus en plus à la planification des aspects civils des opérations militaires. Par exemple, en Bosnie, la planification du soutien militaire aux élections a été accomplie par des membres du personnel des secteurs opérations, stratégies et politiques, tandis que les membres de notre personnel chargés des affaires civiles ont joué un rôle crucial de liaison entre les planificateurs militaires et civils.

Au cours des dernières années, de nombreux pays en dehors des Etats-Unis ont découvert la valeur des missions américaines d'affaires civiles, et ils sont en train d'incorporer ces types de compétences à leurs propres structures militaires, en utilisant nos forces d'affaires civiles comme modèle. Divers pays ont reconnu l'importance des affaires civiles et envoyé leur personnel militaire faire des stages à l'U.S. Army John F. Kennedy

Special Warfare Center and School. Ils ont réclamé des équipes mobiles de formation et ils ont rendu visite à nos unités d'affaires civiles afin de comprendre ce qui les rend si utiles pour nos chefs militaires. Deux de nos principaux alliés, le Royaume-Uni et la République de Corée, sont représentés ici à cette conférence mondiale. D'autres, dont la France et l'Allemagne, ont exprimé un intérêt actif.

L'un de nos futurs défis sera de préparer nos unités d'affaires civiles à travailler dans un contexte multinational. Nos planificateurs des affaires civiles prévoient des différences entre les doctrines de nos alliés en matière d'affaires civiles, et ils sont prêts à coopérer pour atteindre les buts communs.

L'examen quadriennal de la défense, qui vient d'être réalisé, constitue un passage en revue complet des besoins de la défense des Etats-Unis jusqu'au début du deuxième millénaire. Dans le cadre de cet examen, M. Cohen, ministre de la Défense, a exprimé une vision claire pour son ministère jusqu'à l'horizon 2015, et il a présenté un plan général pour un programme de défense stratégique, équilibré et d'un coût abordable. Toujours fidèles à la stratégie d'engagement dans le cadre de notre sécurité nationale, nous continuerons de jouer un rôle déterminant dans la communauté internationale, en utilisant toutes les dimensions de nos capacités pour répondre à toutes les éventualités possibles, pour structurer l'environnement international de la sécurité et pour nous préparer aujourd'hui à relever les défis d'un avenir incertain. Ces trois éléments – répondre, structurer et préparer – représentent la base stratégique de l'examen quadriennal de la

défense et de notre stratégie future en matière de défense.

La réponse aux crises

De récentes expériences dans le golfe Persique, en Haïti et en Bosnie ont démontré la mesure dans laquelle nos forces opérationnelles spéciales et, plus particulièrement, notre personnel des affaires civiles, augmentent l'efficacité de nos forces classiques de combat en réaction aux crises et, à l'issue de la chaque crise, aident nos diplomates à structurer l'environnement pour assurer la sécurité.

Par exemple, pendant l'opération « Tempête du désert », nos forces d'opérations ont assuré le soutien d'une grande opération de combat de la coalition pour la première fois depuis leur reconstitution. Nos forces d'affaires civiles ont joué un rôle crucial pendant la période qui a suivi les opérations militaires en aidant le gouvernement du Koweït à restaurer ses services essentiels et à rétablir son autorité.

Peu après, nos forces d'affaires civiles ont participé à la réponse à diverses crises humanitaires résultant de ces opérations militaires – dont une mission dans le cadre de laquelle notre personnel des affaires civiles facilita des transferts de la population kurde et plusieurs missions de moindre envergure, dont une mission pendant laquelle nous avons aidé des Kurdes qui nous avaient communiqué des renseignements, et une autre mission d'assistance à Guam.

En Haïti, nos soldats chargés des affaires civiles ont effectué des missions allant de la restauration de l'électricité dans les zones rurales aux conseils techniques auprès de douze ministères du

gouvernement.

En Bosnie-Herzégovine, pendant la phase d'intervention multilatérale sous la direction d'un officier britannique, le personnel américain chargé des affaires civiles aida à coordonner la participation militaire aux efforts de reconstruction de l'infrastructure civile et de fourniture d'assistance et de secours de plus de cinq cents organisations internationales publiques et non gouvernementales.

Pendant la phase d'intervention multilatérale, les affaires civiles ont porté sur les opérations de maintien de la paix et sur de petites missions locales à l'occasion desquelles des troupes furent déployées. Après le déploiement de la force de stabilisation, les opérations ont surtout porté sur des objectifs de niveau national. Dans ce but, la force de stabilisation utilise l'équipe mixte militaro-civile comme moyen privilégié de contact avec les autorités civiles afin de promouvoir la régénération économique et la reconstruction du pays, de favoriser le retour des réfugiés dans les zones hostiles et de construire des institutions durables. Cette équipe mixte, sous la direction d'un responsable américain, a participé à des centaines de petits projets pour soutenir la force de stabilisation et imposer la mise en œuvre des aspects civils des Accords de Dayton.

Nos expériences récentes illustrent une possibilité croissante selon laquelle l'armée américaine sera utilisée de plus en plus souvent pour participer à des opérations plus complexes, non traditionnelles – des opérations qui nécessitent une interaction étroite avec d'autres administrations publiques américaines, des organisations non gouvernementales, des organismes internationaux et nos alliés. Par

conséquent, le travail que nous avons effectué dans le passé illustre l'environnement auquel nous serons de plus en plus souvent confrontés dans l'avenir sur le plan de la sécurité.

Dans ce contexte, nos unités d'affaires civiles ont beaucoup à offrir. Mais la façon dont ces forces seront utilisées devra faire l'objet d'une étude attentive avant qu'elles ne soient engagées dans une opération. Certains des problèmes pourront être résolus pendant les premiers stades d'une opération, en incorporant les mécanismes nécessaires à la transition des responsabilités de nos forces armées aux administrations appropriées du gouvernement américain, puis, ultérieurement, au pays hôte. Cela signifie qu'il faudra faire participer les services appropriés du département d'Etat, du ministère de la Justice et d'autres administrations à la planification d'une opération.

La structuration d'un environnement international en matière de sécurité

Le travail de nos unités d'affaires civiles dans le Golfe, en Haïti et en Bosnie-Herzégovine démontre le succès de ces unités en matière de structuration de l'environnement stratégique international après que nos forces classiques ont répondu à une crise. Tout aussi important est le travail quotidien de nos unités d'affaires civiles avant une crise. Nos efforts humanitaires de déminage dans le monde entier offrent un exemple poignant des contributions importantes apportées par notre personnel chargé des affaires civiles.

La crise des mines terrestres

antipersonnel a coûté très cher aux gouvernements comme aux populations dans le monde entier. Au-delà des souffrances évidentes des victimes de ces mines, l'incapacité d'un pays de résoudre le problème de la prolifération des mines terrestres antipersonnel, ou l'échec de ses efforts dans ce domaine, empêche les agriculteurs de cultiver leurs champs, ce qui fait obstacle à la reprise de la production agricole, empêche l'accès aux marchés, réduit la confiance de la population dans son gouvernement encore fragile et crée de nombreux autres obstacles pour un pays qui s'efforce de se relever d'une guerre. En plus des blessures infligées et des dépenses médicales subies, les champs de mines poussent des sociétés entières dans une pauvreté extrême dont il ne leur sera pas facile de sortir.

Le déminage à des fins humanitaires est l'une des missions les plus essentielles auxquelles puissent participer les Etats-Unis, et c'est une priorité de haut niveau pour le gouvernement Clinton. Notre effort de déminage a pour but d'aider les pays concernés à établir leurs propres infrastructures permanentes pour apprendre à la population à se protéger contre les mines, pour éliminer les risques posés par les mines terrestres et pour remettre les zones minées dans leur état antérieur. Le programme aide le pays hôte à développer tous les aspects de la prise de conscience des problèmes posés par les mines ainsi que des procédures d'élimination des mines, à condition qu'aucun Américain ne fasse de déminage ou ne pénètre sur des champs de mines actifs. Les forces spéciales constituent la principale ressource militaire américaine pour ces programmes de formation.

Lors de notre réunion de l'année dernière, notre personnel des affaires civiles venait seulement d'être incorporé aux équipes de déminage. A présent, nos soldats des affaires civiles commencent à jouer un rôle clé dans notre programme de déminage humanitaire. Le personnel des affaires civiles fait la liaison entre nos équipes de déminage, le gouvernement hôte et l'ambassade des Etats-Unis. De plus, les forces des affaires civiles fournissent les compétences nécessaires pour former le personnel du pays hôte afin de développer des entités locales de déminage et d'entretenir des programmes autonomes à long terme, ce qui est le but ultime de ce programme crucial.

Notre personnel des affaires civiles procure également des bénéfices immédiats, directs, tangibles aux pays hôtes dans le monde entier : des routes et des écoles sont construites, des puits sont creusés, les gouvernements sont stabilisés, le chaos et la confusion sont éliminés et l'ordre est rétabli. En faisant une telle différence dans la vie de la population locale, notre personnel des affaires civiles contribue au renforcement de la réputation des Etats-Unis dans le monde – il est évident que nos forces des affaires civiles constituent des multiplicateurs diplomatiques d'une valeur inestimable.

Dans l'avenir, il sera essentiel de maintenir une présence et de développer des relations dans les régions qui sont importantes pour notre intérêt national. Le défi à relever sera de maintenir une présence militaire efficace dans le monde entier malgré les restrictions budgétaires. Pour ce faire, nous devons éviter les solutions coûteuses et rechercher la coopération internationale autant que possible. Notre personnel des affaires

civiles nous permet de faire exactement cela.

Si l'on examine la situation aujourd'hui, on voit que des membres de notre personnel des affaires civiles sont présents au Rwanda et en Namibie dans le cadre d'équipes humanitaires de déminage, ils servent d'intermédiaires dans le pays hôte du Mali dans le cadre d'une opération d'amélioration de l'infrastructure médicale, ils travaillent à de petits projets d'ingénierie, creusant des puits et améliorant des routes à Belize, ils continuent à apporter leur soutien pour la tenue d'élections en Bosnie, ils coordonnent la distribution de l'assistance humanitaire au Cambodge et aident le gouvernement cambodgien à créer une infrastructure permettant au gouvernement de fournir les services publics nécessaires à la population, et ils collaborent avec des organisations non gouvernementales et des entités privées au Laos où, jusqu'à il y a un an, aucun membre du personnel militaire américain n'avait eu le droit d'entrer.

Notre personnel des affaires civiles joue un rôle crucial en renforçant la stabilité régionale, en empêchant ou réduisant les conflits et les menaces, et en faisant obstacle aux agressions et aux pressions dans le monde entier. Et les possibilités offertes par les unités d'affaires civiles fournissent des options très variées pour nos responsables militaires régionaux, nos ambassadeurs et nos dirigeants politiques.

Nous nous préparons aujourd'hui pour un avenir incertain

Tout comme les forces d'opérations spéciales de jadis, les forces d'opérations spéciales d'aujourd'hui doivent relever des

défis inhabituels. Elles doivent s'adapter aux nouveaux problèmes tout en transformant les compétences de combat et les structures logistiques de l'armée américaine de façon à assurer qu'elles soient capables de réagir efficacement dans le cas de futurs défis.

Pour être prêts à combattre et à gagner des guerres pour notre pays, pour être capables de mener à bien des opérations variées, difficiles et imprévues, et pour pouvoir aider nos alliés et nos amis dans le tiers monde tout en établissant un environnement sans danger, nous devons développer continuellement de nouvelles tactiques et de nouveaux équipements appropriés pour les nouveaux types de guerre auxquels nous serons confrontés au xxie siècle.

Nous devons prévoir que nos adversaires utiliseront de plus en plus des méthodes asymétriques ou non classiques pour nous affaiblir ou nous mettre en position difficile tout en exploitant nos points faibles. Pour éviter une confrontation militaire directe avec les Etats-Unis, nos adversaires nous menaceront peut-être en utilisant le terrorisme, des armes de destruction de masse ou la « guerre de l'information » afin d'atteindre leurs objectifs. En cas de guerre classique, ces moyens pourraient également être utilisés pour retarder ou empêcher notre accès à des installations cruciales, perturber nos réseaux de commande et de contrôle, empêcher nos alliés et nos partenaires potentiels dans des coalitions de soutenir nos efforts ou infliger des pertes plus élevées que prévu afin d'affaiblir la résolution de notre pays. Face à ces menaces non militaires, le travail de nos forces d'affaires civiles devient encore plus important, parce que

ces forces comprennent beaucoup mieux le secteur civil que nos forces classiques.

L'année dernière j'ai mentionné que la communauté des affaires civiles pouvait jouer un rôle important en préparant d'autres gouvernements et leurs populations à faire face aux conséquences d'une attaque terroriste. Je vous demande de continuer à explorer des façons de contribuer aux efforts dans ce domaine.

Je vous demande d'écouter attentivement les intervenants pendant cette conférence lorsqu'ils vous parleront des défis de l'avenir et des ressources disponibles qui pourront vous aider dans votre travail. Je vous encourage à poser des questions, à faire des commentaires ou des suggestions sur la base de votre propre expérience, et de présenter de nouvelles idées. Tout ceci sera très utile pour les décideurs et pour les commandants en chef une fois rentrés chez eux.

Les années à venir seront une épreuve pour toutes nos forces armées. Les pressions sur le budget de la défense nous forceront à nous adapter encore davantage et à mieux accepter le changement. Je suis persuadé que les forces des affaires civiles d'aujourd'hui ont la créativité, la versatilité et les compétences professionnelles nécessaires pour s'attaquer à de nouvelles tâches non conventionnelles tout en préservant leurs compétences traditionnelles, et que la communauté des affaires civiles se renforcera encore plus pendant la prochaine décennie, avec une nouvelle raison d'être dans un monde en transition.

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis,
Volume 2, numéro 3, juillet 1997.

Démocratie et défense :

La primauté du pouvoir civil sur l'armée aux Etats-Unis

David F. Trask

Dans la présente adaptation d'un opuscule de l'USIA portant le même titre, M. Trask, ancien historien-chef du Centre d'histoire militaire de l'armée des Etats-Unis, explique la façon dont la notion de soldat-citoyen dans une démocratie contribue à assurer les libertés fondamentales de la société sans pour autant remettre en cause la nécessité d'une force militaire.

En 1782, immédiatement après la guerre d'Indépendance (1775-1781), certains officiers qui estimaient qu'ils avaient été insuffisamment dédommagés de leurs services pendant la guerre envisagèrent de se révolter contre le gouvernement civil.

Espérant obtenir le soutien de leur chef, ils se réunirent à Newburgh, dans l'Etat de New York, pour connaître l'opinion du général George Washington, lequel refusa carrément de soutenir une mutinerie militaire, demandant, au contraire, la dispersion de l'armée et réaffirmant sa loyauté envers le gouvernement civil. Par la fermeté de sa position, il empêcha la rébellion. Depuis lors, l'état-major de l'armée américaine accepte la prééminence du pouvoir civil.

Ce palmarès enviable résulte de la conviction inébranlable du peuple américain selon laquelle le contrôle des forces armées par les civils est un aspect essentiel du gouvernement « du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Dans

une démocratie, c'est la majorité qui décide de la politique publique, en se soumettant à la règle du droit au lieu de la force brute. Le contrôle civil de l'armée aide à assurer que les décisions concernant la politique de défense ne remettent pas en question les valeurs démocratiques fondamentales, telles que la liberté d'expression, la liberté de la presse et la liberté de religion.

Néanmoins, comme George Washington le reconnaissait lui-même, les nations démocratiques telles que les Etats-Unis doivent maintenir une armée. Il surgit de temps en temps des menaces externes et, parfois, des conflits internes – telle la guerre de Sécession – auxquels le gouvernement doit répondre en gonflant les effectifs de l'armée. Ces circonstances ont suscité des tensions entre les chefs militaires et civils, mais ce sont ces derniers qui ont prévalu.

Certains critères gouvernent les relations militaro-civiles aux Etats-Unis depuis la naissance de cette nation. Louis Smith, le spécialiste bien connu de ces relations, les a résumés clairement. Il s'agit :

- ▀ De la direction civile de l'exécutif. Les dirigeants du pays doivent rendre des comptes à une majorité populaire dans le cadre d'élections fréquentes et régulières.
- ▀ De la direction civile des services et départements professionnels de l'armée. L'état-major professionnel de l'armée, de la marine et des forces aériennes dépendent de chefs de ministères civils qui sont nommés par le président et dont la nomination est ratifiée par le Congrès. Autrement dit, l'exécutif civil est à la tête de la chaîne de commandement

de l'armée, appuyé par des subalternes civils qui supervisent les activités quotidiennes des forces armées.

- ▀ Des dispositions statutaires pour mettre en place des principes fondamentaux de sécurité nationale. Des représentants élus par le peuple promulguent des lois qui définissent les politiques de défense et d'organisation du pays. Le chef de l'exécutif fait appliquer ces directives. Aux Etats-Unis, la Constitution établit les directives de base, et le Congrès vote des lois qui délimitent les activités militaires.
- ▀ De la défense judiciaire de l'autorité civile. La branche judiciaire empêche l'armée d'entraver les libertés civiles, y compris celles des membres des forces armées. Aux Etats-Unis, la Cour suprême est habilitée à connaître des différends concernant les violations des droits des citoyens par l'armée.

Comment les Américains en sont-ils arrivés à faire en sorte que les civils dirigent les affaires militaires? Comment ont-ils réussi à préserver ce contrôle malgré les défis de taille qui se sont posés à la sécurité nationale à différentes époques au cours des deux derniers siècles?

La Constitution et la mainmise des civils sur l'armée

Le fait que les colonies américaines aient réussi à se défendre durant l'époque coloniale a conforté celles-ci dans leur idée qu'une milice ou des volontaires étaient suffisants et qu'une armée permanente n'était pas nécessaire pour



Archives Bettman

assurer la sécurité. Les assemblées législatives coloniales, qui détenaient les cordons de la bourse, ont su garder la maîtrise des affaires militaires et résister à la Couronne britannique. Ces entités ont été les premières à exposer l'idée américaine selon laquelle les organisations militaires permanentes pouvaient être dangereuses, et elles sont devenues les principaux défenseurs de l'autorité des civils sur l'armée.

C'est ainsi qu'au cours de la guerre d'Indépendance, le contrôle des civils sur l'armée devint un critère indispensable de liberté, et par suite, de démocratie. Il confirmait aussi que les soldats-citoyens, appelés aux armes en cas de crise, pouvaient fournir le personnel militaire nécessaire sans poser de menace à l'Etat et aux valeurs civiles.

En 1787, lorsque la Convention constitutionnelle se réunit à Philadelphie, Pennsylvanie, elle consacra un temps

considérable à la question de la défense nationale. Les délégués cherchaient à trouver un équilibre entre le besoin de donner au gouvernement central le pouvoir nécessaire pour garantir la sécurité nationale et celui de respecter en même temps les libertés civiles et politiques.

Les « Pères fondateurs » établirent plusieurs dispositifs structurels visant à éviter les abus de pouvoir du gouvernement central, dispositifs qui influencèrent la rédaction des articles de la Constitution concernant l'armée :

- L'article II, section 2, de la Constitution donne au président le double rôle de chef de l'exécutif et de commandant en chef de l'armée et de la marine du pays ainsi que de la milice des divers Etats, ce qui garantit que le chef civil de l'exécu-

Ci-dessus : lecture de la Déclaration d'Indépendance est faite aux troupes en 1776.

tif est à la tête de la chaîne de commandement militaire et par cette autorité assure la direction des civils sur l'élaboration de la politique militaire.

- L'article I, section 8, de la Constitution, donne au Congrès le pouvoir d'« assurer la défense commune » et dresse une liste de ses pouvoirs spécifiques tels que « déclarer la guerre », « lever et entretenir des armées » et « créer et entretenir une marine de guerre ». Ces clauses interdisent à l'exécutif de déclarer la guerre sans le consentement du Congrès.

Les dix premiers articles de la Constitution comprennent également deux points d'une importance cruciale pour l'armée :

- Le deuxième amendement réaffirme le droit du soldat-citoyen « de détenir et de porter des armes ».
- Le troisième amendement protège les citoyens américains de la coutume pré-révolutionnaire de loger les soldats chez l'habitant « sans le consentement du propriétaire ».

Si l'on ne tient pas compte de la guerre de Sécession, c'est à l'absence de menaces importantes et durables à la sécurité nationale du pays jusqu'au XX^e siècle que l'on doit probablement le maintien de l'engagement vis-à-vis de la prééminence de l'autorité civile. L'équilibre des pouvoirs en Europe depuis la défaite de Napoléon jusqu'en 1914 a énormément contribué à la sécurité des Etats-Unis. En décourageant l'ingérence des Européens dans les affaires du Nouveau Monde, il a permis aux

Américains de se concentrer sur leurs affaires intérieures : consolidation politique, expansion vers l'Ouest et croissance économique. Le pays n'avait besoin que de forces armées restreintes, se consacrant particulièrement aux missions de maintien de la paix, parce qu'il pouvait compter sur ses barrières géographiques – les océans alentour – pour garantir sa sécurité.

Dans ces circonstances, la préférence du pays pour les soldats-citoyens au lieu d'une armée de métier n'a pas changé. En 1826, un secrétaire d'Etat à la guerre résumait ainsi les opinions du peuple : « parmi les maximes politiques que les Etats-Unis ne remettent pas en question, il n'y en a aucune à laquelle ils souscrivent plus universellement que celle qui affirme qu'une milice bien organisée et bien disciplinée constitue la défense naturelle d'un peuple libre. »

La guerre de Sécession et ses suites

La guerre de Sécession qui s'est déroulée de 1861 à 1865 a obligé les deux parties à envoyer à la bataille de grandes armées de métier et à consacrer la plupart de leurs ressources à l'effort de guerre. Le principe du contrôle civil qui s'était avéré remarquablement durable en temps de paix fut mis à l'épreuve. Que se passerait-il en cas de crise nationale grave ? Les priorités et valeurs militaires l'emporteraient-elles sur les institutions civiles établies ?

Le président Lincoln s'est servi abondamment de ses pouvoirs de commandant en chef. Jamais un chef de l'exécutif n'avait été confronté à un tel défi ; personne n'avait anticipé les mesures



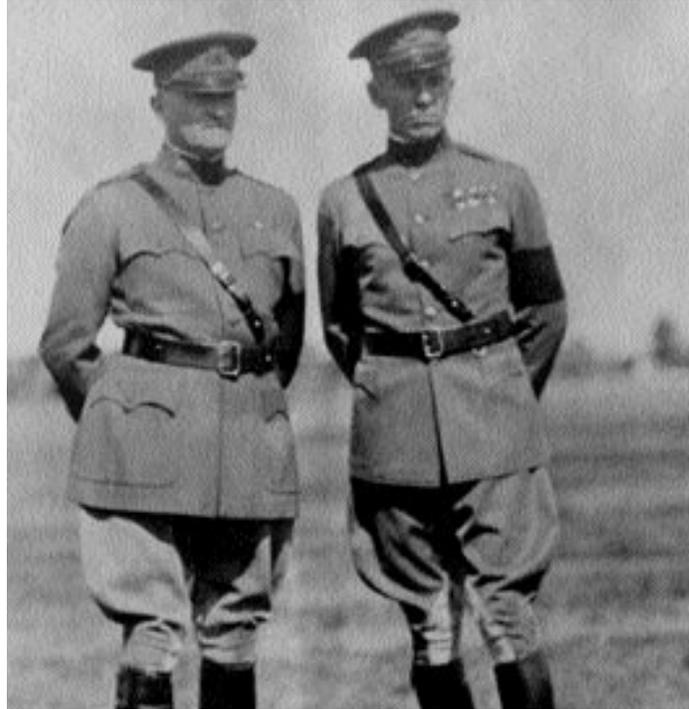
Archives nationales des Etats-Unis

extraordinaires – tant civiles que militaires – nécessaires pour faire une guerre de si grande envergure. Lincoln dut déployer une immense armée et construire une flotte puissante. Malgré cet effort de guerre gigantesque, il sut conserver la suprématie des civils sur l'armée. Au cours de sa longue quête pour trouver un bon commandant pour l'armée du Potomac, Lincoln, tout en restant en communication avec les commandants de terrain, n'hésita jamais à affirmer sa prééminence. En outre, lorsqu'à la fin de la guerre, l'armée confédérée commandée par le général Lee, était sur le point de se rendre, le Président envoya un message acerbe par l'intermédiaire de son secrétaire d'Etat à la guerre, au commandant en chef de ses troupes, le général Ulysses Grant, qui reflétait parfaitement ses opinions sur la question. « Vous n'avez pas à décider, discuter ou conférer (avec le général Lee) de questions

politiques », déclarait Lincoln. « Seul le Président peut décider de ces questions et il ne les soumettra à aucune conférence ou congrès militaires ».

Il semblait, parfois, que lorsque Lincoln usait de ses pouvoirs de commandant en chef il mettait en danger les libertés civiles. Il suspendit le droit d'habeas corpus (l'ordonnance de la « common law » contre l'emprisonnement sans procès) et autorisa le recours aux tribunaux militaires pour juger les civils accusés de soutenir la rébellion. Ce n'est qu'après la guerre que le système judiciaire fédéral interposa son autorité et mit fin à certaines violations graves des libertés personnelles en temps de guerre. Les tribunaux limitèrent, entre autres, la portée de la loi martiale et empêchèrent de poursuivre les prisonniers politiques.

Ci-dessus : le 69^e régiment de New York se prépare à défendre Washington. Les forces confédérées arrivèrent à quelques kilomètres de la capitale sans jamais pourtant l'attaquer.



U.S. Army Photographs

Même au moment des dangers les plus graves, ils firent respecter les valeurs démocratiques fondamentales envers lesquelles la nation s'était engagée.

Bien que Jefferson Davis (le président de la Confédération) eût dénoncé la « tyrannie » de Lincoln il obtint, en 1862, de son propre Congrès, le pouvoir de suspendre l'habeas corpus. Pourtant, les autorités civiles du Sud craignaient tant l'ingérence du gouvernement confédéré qu'elles gênèrent Davis dans la poursuite de la guerre de Sécession.

On considérait la guerre de Sécession comme une catastrophe unique dans l'histoire et la population ne voyait pas le besoin de faire de modifier de façon permanente les règles et pratiques militaires en réaction à une menace qui ne se produirait plus jamais. Peu après la fin des hostilités, on procéda à une démobilisation générale et les forces

armées retrouvèrent leur statut d'avant-guerre.

A la fin du XIX^e siècle, le monde entier reconnaissait les Etats-Unis comme l'une des grandes puissances sur le plan de la production industrielle, de la richesse nationale et de la population, mais leurs forces armées étaient nettement inférieures à celles de leurs rivaux. Ceci reflétait l'idée immuable que le pays, grâce à la protection des grands océans et des régions polaires, pouvait éviter d'être entraîné dans une guerre et par suite n'aurait pas à dépenser les sommes énormes que coûtent des forces de guerre massives et extrêmement professionnelles comparables à celles maintenues par les autres grandes puissances.

Ci-dessus : le général John Pershing (à gauche) et le colonel George Marshall en France, pendant la Première Guerre mondiale. Pershing se démarqua de la politique d'armistice du président Wilson, mais n'encourut aucune censure officielle à la fin de la guerre.



Les deux guerres mondiales

Lorsque les guerres sont rares et ne causent que peu de troubles, il est plus facile d'établir et de maintenir la souveraineté des civils sur l'armée. Les guerres meurtrières qui se sont succédé à partir de 1914 ont cependant rehaussé considérablement la priorité des forces armées et le prestige qu'on leur accordait. Qu'est devenue, alors, la suprématie de l'autorité civile pendant la Première et la Deuxième Guerres mondiales ?

L'intervention des Etats-Unis en avril 1917 pendant la Première Guerre mondiale est à l'origine de la modification de la politique de sécurité du pays. La préoccupation croissante en matière de sécurité nationale exigeait que l'on améliorât les moyens de coordonner les activités des secteurs civil et militaire étant donné qu'ils étaient tous les deux confrontés à la tâche de procéder à une

mobilisation rapide sur une échelle jamais imaginée. Au plan militaire, les ministères de la Guerre et de la Marine furent réorganisés et étoffés. Au plan civil, le président Woodrow Wilson créa de nombreux organismes d'urgence afin de mobiliser et de déployer les forces armées aussi rapidement que possible.

Une division précise des responsabilités de guerre apparut pendant la courte période de combat d'avril 1917 à novembre 1918. D'une part, on donna aux chefs militaires une liberté d'action considérable pour mener des opérations de terrain lorsque les mesures tactiques ne mettaient pas en danger les objectifs politiques plus vastes de la nation. De

Ci-dessus : le commandant suprême des forces alliées, Dwight Eisenhower (centre) confère avec les généraux Omar Bradley (à gauche) et George Patton pendant la Seconde Guerre mondiale. Eisenhower commandait les troupes, mais obéissait aux directives civiles.

l'autre, les chefs civils dirigeaient en grande partie la mobilisation, et travaillaient de concert avec les ministères militaires.

Malgré l'expansion remarquable de la taille et du prestige des forces américaines, le contrôle civil de l'armée ne se relâcha jamais pendant la Première Guerre mondiale. Wilson retint fermement la direction des forces armées, en agissant par l'intermédiaire des chefs civils des directions militaires. Une fois seulement, ce schéma traditionnel ne fut pas respecté. Juste avant la fin de la guerre, le général Pershing, commandant en chef des forces expéditionnaires américaines, se démarqua de la politique de Wilson consistant à rechercher un armistice avec l'Allemagne, mais la guerre terminée, Wilson ne chercha pas à prendre de mesures disciplinaires contre Pershing.

Durant la guerre on commit certaines violations des libertés civiles. Les radicaux politiques, les objecteurs de conscience et les Américains d'origine allemande furent parfois persécutés lorsque la passion populaire l'emporta sur le bon sens dans le feu du conflit. Heureusement, l'appareil judiciaire, comme il l'avait fait pendant la guerre de sécession, sut atténuer certaines de ces erreurs graves, voire réparer les torts.

Parallèlement au refus du Sénat d'entériner le Traité de Versailles et par là-même la Société des nations, les Américains n'étaient pas prêts à accepter que Wilson modifie radicalement l'ancienne politique d'isolationnisme. Pas encore convaincus que les Etats-Unis devaient participer à fond aux affaires du vieux continent pour garantir la sécurité de leur pays, les Américains hésitaient également à maintenir des forces armées

prêtes au combat pour soutenir une politique extérieure activiste. C'est ce qui explique qu'entre les deux guerres, les Etats-Unis sont revenus à leur politique d'isolationnisme du XIX^e siècle.

Pendant la Deuxième Guerre mondiale, la situation a évolué de façon semblable en bien des points à celle de la Première Guerre mondiale. Après le précédent créé en 1917-1918, le président Roosevelt mit en place de nombreux organismes d'urgence pour s'occuper de ce qu'il appelait l'« arsenal de la démocratie ». Il réunit les chefs d'état-major de l'armée de métier sous le nom de « Joint Chiefs of Staff », ce qui permit d'organiser la coopération indispensable entre les trois armes et d'arranger la répartition des ressources entre les différentes zones de conflit. Bien que les civils aient dominé ces organismes de crise, les chefs militaires en uniforme restaient libres de diriger les opérations sur le terrain, du moment que leurs actions étaient compatibles avec la politique et la stratégie du président.

Bien que la crise due à la guerre ait accru la participation des militaires à la planification et à la prise de décisions, ceux-ci n'ont montré aucune intention de supplanter l'influence revenant aux civils. L'« establishment » de défense qui avait pris des proportions gigantesques comprenait de nombreux civils et soldats-citoyens qui approuvaient la tradition de prééminence de l'autorité civile. Comme pendant la Première Guerre mondiale, le pouvoir judiciaire s'est servi de son autorité pour modérer les violations des droits civils. Après la fin de la guerre, des indemnités ont été distribuées par deux fois aux Américains d'origine japonaise afin de les dédommager, tout au moins

partiellement, de leur internement pendant la guerre.

Conclusion

A quoi doit-on la préservation – voire le renforcement – de l'autorité civile sur l'armée aux Etats-Unis ?

Les Américains considèrent l'expansion de l'« establishment » militaire comme une mesure incontournable pour assurer la sauvegarde de leurs libertés. Ils perçoivent l'autorité civile sur l'armée comme un aspect indispensable du processus démocratique qu'ils cherchent à préserver.

A la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, l'armée américaine est devenue une véritable armée de métier, ce qui exigeait de chaque soldat un engagement envers l'excellence professionnelle – notamment l'observation des normes techniques les plus élevées pour satisfaire aux exigences du domaine militaire qu'il s'était choisi. C'est pourquoi, par définition, le professionnalisme implique l'acceptation de l'autorité civile.

Les engagements idéologiques ainsi que le principe de l'armée de métier ont aidé à éviter que l'armée n'ait une trop forte influence sur le gouvernement américain pendant la Première et la Deuxième Guerres mondiales. La préservation de l'autorité civile n'a pas son origine dans des forces impersonnelles, mais dans l'engagement actif et durable des professionnels tant civils que militaires envers une idée qui a fait ses preuves pendant les bonnes périodes comme dans les moments difficiles.

Louis Smith a écrit que « la suprématie du pouvoir civil, aussi solidement qu'elle puisse être inscrite dans la Constitution et dans les statuts, ne

se met pas en œuvre toute seule. De même que n'importe quel autre principe, il faut qu'elle imprègne l'esprit du public si l'on veut qu'elle domine. Comme toute autre politique, il faut qu'elle se traduise par une administration efficace. » L'expérience des Etats-Unis dans les affaires militaro-civiles confirme ce jugement.

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis,
Volume 2, numéro 3, juillet 1997.

Les relations militaro-civiles dans l'après- guerre froide

Louis W. Goodman

Depuis 1985, les effectifs des forces armées du monde entier ont diminué de plus de 15 % et les dépenses militaires générales de plus de 30 %. Bien que ces chiffres reflètent les réductions effectuées dans les pays fortement militarisés tels que les Etats-Unis et les Etats de l'ex-Union soviétique, des réductions substantielles ont également été faites dans des pays aussi divers que le Salvador et l'Argentine, le Ghana et l'Afrique du Sud, l'Inde et le Viêt-Nam.

Ces réductions sont en grande partie le résultat des changements en matière de sécurité au lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique. A de rares exceptions près, les temps des vastes forces armées prêtes à être déployées en état de préparation au combat sont révolus. Les Etats Unis, la Russie et la plupart de leurs alliés, y compris les nombreux pays en voie de démocratisation, ont lancé de vastes programmes de réduction du secteur militaire et de conversion des forces de défense.

En dépit de ces réductions, l'armée reste l'institution la plus vaste, la mieux financée et, généralement, la mieux organisée dans pratiquement tous les pays du monde. Le budget militaire dépasse dans des proportions considérables celui des plus grandes organisations, ministères gouvernementaux ou entreprises privées. Quelles sont les implications de cet état de choses pour les relations entre la société civile et les militaires dans le monde entier et tout particulièrement dans les pays en voie de démocratisation aux structures politiques fragiles? Qui est aux commandes? Existe-t-il un contrôle suffisant des militaires par les civils pour prévenir les ingérences de l'armée dans le fonctionnement général du gouvernement?

Indicateurs de démocratie

Quels types d'indicateurs convient-il de retenir pour répondre à de telles questions? L'Amérique latine fournit, peut-être, le meilleur exemple en la matière. En 1979, dix-neuf gouvernements du continent, de la Terre de Feu argentine à la frontière du Rio Grande entre le Texas et le Mexique, avaient des militaires pour chefs d'Etat. Ce nombre est tombé à zéro aujourd'hui et le seul putsch réussi du monde occidental depuis la fin de la guerre froide a eu lieu en Haïti, où le régime civil a été rétabli en 1994.

Pour appuyer ces indicateurs, l'Organisation des Etats américains, dans son Engagement de Santiago pour la démocratie de 1991, a expressément prié son secrétaire général de concevoir des encouragements en vue du rétablissement de la démocratie dans tout pays où un régime démocratique est renversé par les militaires.

Si certains pays d'autres régions du monde sont moins attachés au renforcement des capacités de leurs organisations régionales à soutenir la démocratie, les gouvernements militaires tels que ceux qui sont en place au Nigeria et en Birmanie et les putschs tels que ceux qui ont eu lieu en Sierra Leone en 1997 sont des exceptions plutôt que la règle.

Dans le monde de l'après-guerre froide, la rareté des coups d'Etat et des gouvernements militaires est telle qu'il convient d'affiner les mesures pour comprendre si les forces armées d'un pays renforcent ou affaiblissent la démocratie. S'il est impératif que l'armée, comme tous les organes du pouvoir exécutif des régimes démocratiques, respecte la légalité et reçoive ses ordres de l'autorité suprême élue de la nation, il est tout aussi important que les organes non militaires du gouvernement ne s'immiscent pas dans la gestion des forces armées en contrôlant des fonctions spécifiquement militaires.

Missions de transition

Avec des civils à la direction de la vaste majorité des gouvernements de l'après-guerre froide, comment un pays peut-il déterminer la nature des relations entre ses civils et ses militaires? Un point clé est celui de savoir si les militaires assument trop ou trop peu de responsabilités au sein du système politique.

Bien que les forces armées du monde entier continuent d'avoir pour fonction principale d'assurer la sécurité nationale, la réduction des effectifs a abouti à l'attribution de nouveaux rôles aux forces armées. Ces rôles varient du soutien des fonctions de la police dans le

maintien de l'ordre intérieur, à la lutte contre la détérioration de l'environnement, à la fourniture de services de santé et d'éducation de base, et à la construction de routes et de ponts.

La mission secondaire traditionnelle des forces armées qu'est la fourniture de secours en cas de catastrophe (apport de nourriture, d'abris, de soins médicaux d'urgence et de sécurité aux victimes des inondations, tempêtes, sécheresses, séismes et troubles civils) s'est combinée avec la nouvelle mission de l'après-guerre froide qu'est la participation aux opérations de maintien de la paix, la promotion de la démocratie ou la résolution de conflits dans le monde entier dans le cadre des efforts internationaux déployés sous l'égide des Nations unies ou d'autres organismes internationaux.

Ces missions secondaires sont généralement considérées comme étant de courte durée ou transitionnelles et comme s'ajoutant à la mission fondamentale des armées qui est de décourager l'agression par la préparation au combat. Il convient donc d'établir un calendrier prévoyant de confier ces tâches aux civils une fois l'urgence passée, et de mettre en place des contrôles sous forme d'autorisation des autorités civiles (pouvoirs exécutif et législatif) dans l'éventualité où ces missions transitionnelles auraient à être prolongées.

Equilibre des pouvoirs
et garanties

Les lois nationales de nombreuses démocraties précisent spécifiquement et clairement les missions qui peuvent être confiées aux militaires ainsi que les procédures d'exception applicables

lorsque le gouvernement a déterminé qu'il existait un état d'urgence. Toutefois, ces règles s'appliquent différemment dans la pratique selon les héritages juridiques des divers pays.

Un certain nombre de gouvernements d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, par exemple, ont adopté des mesures légales qui protègent la démocratie en prévoyant les conditions dans lesquelles les présidents, la police et les cadres militaires sont autorisés à exercer « des pouvoirs extraordinaires » de manière provisoire, celles dans lesquelles les libertés civiles peuvent être suspendues et celles dans lesquelles les forces armées interviennent pour défendre (et, par conséquent, pour définir) les intérêts permanents de la nation. En permettant aux forces armées de servir de gardiens institutionnalisés qui déterminent les intérêts permanents des nations, les civils se préparent à gouverner sous la menace d'un veto militaire.

Pour juger si une mission particulière des forces armées renforce ou affaiblit la démocratie, il faut se poser quelques questions spécifiques. La première est de savoir si une mission militaire non traditionnelle améliore les perspectives de consolidation de la démocratie. Si, par exemple, les responsables de l'éducation et de la santé sont incapables de fournir les services à des régions rurales isolées, l'intervention militaire peut être essentielle pour maintenir l'intégration nationale ou promouvoir le développement économique.

Une deuxième question importante est celle de savoir si l'intervention militaire par l'exercice de fonctions non combattantes affecte la nature de la participation des forces armées aux

politiques nationales. Par exemple, si l'armée peut fournir des services publics dans les domaines de la sécurité intérieure, de l'éducation ou de l'économie de manière telle que l'Etat ou les forces armées n'en tirent pas de privilèges supplémentaires, la fourniture de tels services, si elle est efficace, peut être considérée comme renforçant la démocratie.

Il arrive parfois que les militaires œuvrent si obstinément dans le sens de leurs intérêts institutionnels qu'ils se retrouvent en concurrence directe avec les partis politiques pour le pouvoir. L'armée, l'institution la plus grande, la mieux pourvue en ressources et la plus organisée dans la plupart des pays du monde, a une capacité extraordinaire de réaliser ses intérêts si elle décide de s'y appliquer. Il peut être difficile pour les militaires de conserver l'appui populaire et la légitimité requise pour agir ainsi ouvertement et à longue échéance, et cela peut présenter de grands dangers pour le processus démocratique si l'on en arrive à la poursuite d'intérêts personnels ou à l'intimidation ou au blocage ouvert de rivaux.

Enfin, et la chose est certainement tout aussi importante, l'exercice de fonctions non combattantes par l'armée ne peut être considéré comme utile pour la consolidation de la démocratie qu'à la condition de ne pas mettre en cause la capacité de mener à bien sa mission de base qui est d'assurer la sécurité extérieure de la nation.

Les experts civils de la défense

Si le monde de l'après-guerre froide a réalisé des progrès considérables en

élisant des civils à des postes de haute responsabilité, il subsiste de grandes lacunes dans les fondations sociales et institutionnelles de nombreux pays. Dans la plupart des démocraties naissantes, très peu de civils connaissent et comprennent les exigences institutionnelles de l'armée qui leur permettraient de faire fonction d'experts en matière de politique de défense. Or ces experts sont nécessaires pour faire comprendre les besoins militaires aux dirigeants élus et pour servir d'interlocuteurs entre les forces armées et la société. Parallèlement, les cadres des forces armées qui souhaitent exercer des fonctions strictement militaires ont besoin de contreparties civiles qui comprennent les besoins de l'infrastructure militaire et auxquelles ils peuvent faire confiance.

Ceci est particulièrement important dans le monde de l'après-guerre froide où la fin de la concurrence des superpuissances et l'évolution des techniques affectant l'organisation des forces armées créent des incertitudes sans précédent pour les planificateurs militaires dans le monde entier. Les changements sur le plan opérationnel favorisent la formation d'unités plus petites et plus mobiles, dépendant de plus en plus de techniques hautement sophistiquées et de capacités militaires améliorées, et les cadres des forces armées doivent être certains que les civils chargés de les superviser comprennent leurs besoins. Sans une telle expertise, la confiance nécessaire pour entretenir les relations entre civils et militaires peut facilement se détériorer. Le manque de capacités dans ce domaine a contribué à un isolement mutuel et à des ruptures politiques dans un grand nombre de pays.

A l'avenir, la rapidité des changements et la complexité d'un monde en état de flux exigeront des autorités civiles comme militaires qu'elles coopèrent étroitement afin de comprendre leurs besoins mutuels. Le défi est de taille, mais c'est aussi une condition indispensable du renforcement des relations entre l'armée et la société civile.

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis,
Volume 2, numéro 3, juillet 1997.

Partenariat pour la paix

*Entretien avec
le général
John Sheehan*



Lors du sommet de Bruxelles, en 1994, l'OTAN créa le « Partenariat pour la paix » afin de renforcer les liens entre les pays de l'Alliance de l'Atlantique Nord et ceux n'y appartenant pas. En favorisant l'esprit de coopération pratique et en restant voués aux principes démocratiques, les membres du Partenariat se concertent en vue d'une plus grande transparence dans les domaines des relations militaro-civiles et de la direction démocratique des forces armées. Lors de cette entrevue accordée à notre rédacteur David Pitts, le général John Sheehan, commandant en chef des forces alliées de l'Atlantique, discute du Partenariat pour la paix et de ses implications pour le monde d'aujourd'hui.

Question – Quels sont les obstacles à la direction des forces armées par les civils? De toute évidence, il y a une longue tradition de ce contrôle aux Etats-Unis, ainsi que dans les autres démocraties bien établies. D'après vous, combien

de temps faut-il pour qu'une telle idée prenne racine au sein d'une société?

Le général Sheehan – Cela demande du temps. Le progrès se fait sur plusieurs niveaux. Il existe plusieurs niveaux de maturité. Beaucoup de pays progressent, chacun à son rythme. Mais nous y arriverons. Je reste donc optimiste.

Question – Que fait le Partenariat pour la paix pour encourager le contrôle civil des forces armées, tout particulièrement dans les démocraties naissantes d'Europe orientale et d'Europe centrale, ainsi que dans l'ex Union soviétique?

Le général Sheehan – Cela s'opère de deux façons : premièrement, des séminaires ont été organisés qui traitent de ce contrôle civil des forces armées. Par exemple, un exercice a été prévu pour la mi-juin ici aux Etats-Unis, devant réunir des experts sur ce sujet, y compris d'anciens ministres venus pour expliquer le rôle qu'ils ont eu à jouer dans le processus.

La deuxième concerne le statut légal qu'occupent les forces participant aux exercices du Partenariat. Par exemple, si un pays décide de fournir des forces pour un exercice, il est souvent nécessaire qu'une telle décision passe par le parlement. Le parlement doit aussi voter sur le statut légal des accords militaires passés.

Question – Existe-t-il des activités précises du Partenariat offrant un soutien réel au contrôle civil des forces armées?

Le général Sheehan – Le simple fait que des militaires travaillent en équipe encourage le contrôle des forces armées par les civils. Par exemple, nous aidons à la création d'un bataillon de maintien de la paix pour l'Asie centrale devant

comprendre trois différents pays : l'Ouzbékistan, le Kazakhstan et le Kirghizistan. Bien qu'ayant fait partie de l'Union soviétique, ces pays n'avaient pas l'habitude de s'entraider. Nous les assistons donc dans leurs efforts de coopération mutuelle, dans une optique régionale. Donc, de ce point de vue, nous aidons à l'élimination des obstacles qui ont toujours existé.

Nous sommes quelquefois confrontés à un problème mineur lorsque les forces d'un pays ne peuvent pas transiter dans un autre pays. Nous essayons donc de réunir tous ces pays qui, dans le passé, n'ont pas toujours entretenu les meilleurs rapports, et de les aider à nouer de nouvelles relations.

Je pense que l'idée de l'expansion de l'OTAN a beaucoup aidé, par exemple, dans le domaine de la discussion entre pays voisins. Cela a permis de réduire les tensions ethniques.

Dans l'ensemble, je pense donc qu'il existe beaucoup d'activités pouvant aider à l'élimination de traditions néfastes pour les remplacer par des traditions de coopération.

Question – Dans votre déclaration devant le Congrès récemment, vous avez parlé de la primauté de l'autorité civile sur les forces armées, en précisant : « La clairvoyance d'un dirigeant et son aptitude à prendre conscience des dimensions culturelle, économique et politique d'un conflit ou d'une crise, sont des qualités aussi importantes que sa connaissance de la solution traditionnelle basée sur la puissance de feu. » Avez-vous l'impression que, dans les pays ex-communistes, la mentalité militaire disparaît ?

Le général Sheehan – Ils sont dans une phase de transition. Des institutions militaires qui, pendant cinquante ans, ont

évolué au sein d'une base de référence unique, pourvues d'une seule vision, ont forcément beaucoup de mal à changer. Mais il est certain que les jeunes ont beaucoup moins de problèmes à s'adapter. Par exemple, à la fin d'un exercice du Partenariat, nous faisons une Etude analytique (EA), au cours de laquelle toutes les troupes sont réunies pour des critiques spontanées des résultats, positifs et négatifs. Lorsque nous avons instauré cette analyse il y a deux ans, c'était la zizanie. Sous l'ancien régime soviétique, les soldats ne critiquaient jamais leurs supérieurs hiérarchiques. Ceux-ci prétendaient que « les choses étaient ainsi ». A présent, les participants se réjouissent à l'idée d'une EA à l'issue d'un exercice. Mais il reste encore des anciens qui ont du mal à s'adapter.

Question – C'est une chose pour les militaires de comprendre l'idée du contrôle civil des forces armées, c'en est une autre pour les civils eux même de la comprendre. A-t-on abordé ce problème?

Le général Sheehan – Les résultats sont variés. Le problème est abordé dans des centres tels que le Centre Marshall (« George C. Marshall European Center for Security Studies ») par exemple, où des cours sont destinés aux civils aussi bien qu'aux militaires. On y découvre différents niveaux de compréhension en ce qui concerne les actions de la société dans l'exercice du contrôle et de la supervision de l'armée. En général, ils apprennent tous à s'adapter et réfléchissent bien à la question.

Autant il existe des militaires qui ont du mal à s'adapter aux nouvelles réalités, autant certains civils commencent à comprendre les implications du contrôle

ainsi que les responsabilités d'un parlement. Mais je pense que, d'une manière générale, la majorité s'adapte bien.

Question – Quels genres de programmes les aident-ils à s'adapter?

Le général Sheehan – Il existe de nombreux programmes. Le Congrès américain, par exemple, entretient des relations avec d'autres parlements. Le Conseil de l'Atlantique Nord possède également ce genre de relations, qui permet à des membres du Congrès de discuter avec leurs homologues étrangers. Certains ministres étrangers participent également à des exercices du Partenariat. Il existe donc une multitude d'activités. Il n'y a pas de solution unique.

Revue électronique de l'Agence d'information des Etats-Unis,
Volume 2, numéro 3, juillet 1997.